

Yolanda Vázquez Fabio

La Maquila en Paraguay



La Maquila en Paraguay

Econ. Yolanda Vázquez Fabio*

Con la reglamentación de la Ley 1.064/97, el 17 de julio de 2000, mediante el Decreto N° 9.585, se regula el funcionamiento de la industria maquiladora en el Paraguay, y se abren las puertas a nuevos modos de producción de



bienes y servicios en la región. De esta forma, nuestro país se suma a experiencias similares, emprendidas en México, Centroamérica y el Sudeste Asiático, con modalidades propias.

Para comprender las características, los objetivos específicos, los alcances y el uso que se debe hacer de la Ley N° 1.064/97 “De Maquila”, a fin de lograr el máximo beneficio para el país, es necesario hacer un breve comentario acerca del origen y la trayectoria en el mundo del sistema conocido como **“Subcontratación Internacional”**, y su variante la **“Maquila mexicana”**, hasta llegar a lo que es hoy, el **“programa maquilador paraguayo”**, cuya herramienta fundamental es la Ley mencionada.

Subcontratación

Es un sistema muy utilizado en el mundo y que se encuentra en constante expansión. Constituye un factor importantísimo para el desarrollo de los países industrializados, en el cual se ponen en contacto dos empresas manufactureras. Por un lado, la **“Subcontratista”**, la que suministrará determinados servicios, ejecutará ciertos procesos o fabricará partes y/o componentes, bajo especificaciones establecidas por y para la otra parte, denominada la **“Contratante”**.

Este sistema comenzó siendo utilizado localmente, en diversos países industrializados. Abarcaba así solo un área geográfica limitada, básicamente, el entorno de la empresa “Contratante”. Luego se extendió a nivel nacional, para terminar trasponeando las fronteras, y dar nacimiento al esquema de la subcontratación internacional.

Las principales razones para que esto se haya producido han sido, entre otras, la competencia entre países industrializados y la necesidad de reducir los costos para mejorar la competitividad de sus empresas. Además, las diferencias

* Consultora independiente.

resultantes de la legislación de uno u otro país, al establecer atractivos e incentivos; las diferentes actitudes y aptitudes personales en un país determinado, a las que se pueden sumar también otras facilidades, como energía, materias primas, posición geográfica, etc., que determinan las ventajas comparativas entre países. Todos estos factores han dado lugar al sistema, provocando que las empresas de los países desarrollados salieran a buscar proveedores en el exterior, cuyos criterios de selección están dados por lo anteriormente mencionado.

Este sistema se vio ampliamente favorecido y facilitado por el extraordinario desarrollo de los sistemas de comunicación e interconexión por medios informáticos, y por el desarrollo de nuevos sistemas de transporte, en especial el de contenedores y el multimodal.

El concepto generalmente aceptado es el de proceso de producción o de servicio que, incorporando mano de obra y otros recursos nacionales, está destinado a la transformación, elaboración, reparación o ensamblaje de mercaderías de procedencia extranjera, importadas temporalmente a dicho efecto, para su re-exportación posterior, en ejecución de un contrato con una empresa domiciliada principalmente en el extranjero.

La Subcontratación Internacional: Un instrumento para atraer la radicación de capitales

Las empresas subcontratantes fijan sus propias reglas y las subcontratadas, las suyas, sin ponerse de acuerdo entre ellas. Esta multiplicidad de reglas nacionales ha creado una situación comercial, que resulta en una distribución desigual de costos y beneficios entre países, que se constituyen en elementos fundamentales que hacen a las ventajas comparativas de un país, a las que deben sumarse otras, como la posición geográfica dentro de un mercado potencial, capacidad de mano de obra, infraestructura, energía, etc.

Las posibilidades y ventajas económicas que esto implica para el Paraguay son enormes. Pero se

debe tener presente el desafío que implica, y que estará dado por una dualidad tecnológica, en el sentido de que vendrán, por una parte, plantas de ensambles simples, de fraccionamiento, envasados, etc., que son intensivas en mano de obra, no muy calificada, cuya atención no representará mayormente un gran problema. Por otra parte, llegarán también plantas con alto nivel de sofisticación tecnológica y, eso sí, significará un problema. Allí estará el gran desafío para el país, pues éstas requerirán directamente de mucha mano de obra calificada, de todo nivel, abogados, economistas, ingenieros civiles, industriales, electrónicos, arquitectos y personal de mandos medios, programadores de computadoras, etc., e indirectamente los servicios al productor, que constituirá a su vez una larga lista de opciones que incluyen nuevamente la misma dualidad: personal calificado y no calificado, en proporciones difíciles de satisfacer y que varían desde servicios profesionales, financieros, selección y capacitación de personal, informática, comunicación, transporte y servicios generales, que alcanzarán a aquellos ciudadanos menos calificados.

En consecuencia, este sistema debe entenderse en el marco de las modificaciones y los cambios estructurales de la economía nacional, regional y mundial, que debe pasar de un modelo de orientación hacia “adentro”, con una considerable intervención estatal, a otro, dirigido al “exterior”, en el que el estado se circunscribe a guiar la política económica.

En tal sentido, no debe tomarse en cuenta este sistema, como un simple mecanismo paliativo del desempleo, sino que esta ley debe convertirse en una estratégica e importante herramienta para la generación de externalidades de mucho mayor alcance, que la simple generación de empleo y la captación de divisas.

La maquiladora no es propiamente una industria que exhiba regularidades propias de una forma de operación y una tecnología común. Representa, más bien, un mercado muy diverso y altamente competitivo de servicios. Es, fundamentalmente, una estructura organizacional que ofrece a las empresas transnacionales los servicios productivos de los factores contratados en

el país, para combinarlos con los aportados directamente por la empresa matriz que la maquila demanda, como es el caso de los bienes de capital admitidos temporalmente.

Este mecanismo de prestación conjunta constituye el aspecto central de la maquila, aunque también interviene la incorporación indirecta o demanda de insumos físicos y servicios tradicionales como transporte, asesorías, electricidad, infraestructura, etc.

Lo esencial de la industria maquiladora de exportación es la operación de un esquema que consiste en dos elementos:

- La importación temporal de insumos, materias primas, partes y componentes.
- La combinación de servicios nacionales e importados para la elaboración de bienes de exportación.

Los servicios productivos son los flujos de bienes de capital, infraestructura y el capital humano. El esquema de importación temporal aporta la sustancia en la que se incorporan estos servicios productivos.

Los accesorios de la operación de maquila son la prestación de servicios al productor, que se requieren para el funcionamiento del esquema de importación temporal, y la combinación eficaz de servicios productivos, son los que organizan la operación, mueven los materiales, armonizan a los distintos agentes involucrados, coordinan y supervisan el trabajo, recolectan y procesan información, integran el proceso de maquila con las operaciones globales de las empresas transnacionales, hacen posible la relocalización geográfica de partes de la producción, entre otros aspectos, que, como se puede observar a simple vista, conllevan una gran capacidad generadora de empleos.

La Maquila paraguaya es producto de dos sistemas: el asiático y el mexicano, cuya filosofía la convierte en algo más que una herramienta legal con el objetivo simple de paliativo del desempleo y/o ingreso neto de divisas, sino que tiene potencial para servir como pivote que haga

posible un giro geopolítico total del país, pues debe tenerse en cuenta que ésta, a pesar de ser una ley nacional unilateral, de carácter estrictamente económico, tendrá fuertes implicancias políticas, estratégicas, geopolíticas y geoestratégicas, tanto en el orden nacional como internacional. Permitirá al país insertarse de lleno en el contexto de la corriente globalizadora, tanto política como económica, con gran poder de negociación, basado en el diseño agresivo del “programa maquilador paraguayo”, que permitirá atraer la inversiones extranjeras directas (IED) en plantas y equipos, que signifiquen inyecciones estables y que formen parte de un compromiso a largo plazo del inversionista con la economía paraguaya, que a su vez vayan arrastrando las “inversiones indirectas” en el sector financiero, con gran impacto, en este caso en nuestra incipiente “Bolsa de Valores”.

¿Qué es la Maquila?

La Maquila es una manifestación parcial de la Subcontratación Internacional, que constituye una forma crecientemente importante y compleja de intercambio internacional de servicios. Al hablar de la Maquila, se hace referencia a un modo particular de prestación de servicios, en el que los países que lo han adoptado han avanzado más rápidamente en la desregulación del comercio, que los propios países desarrollados. Esto se debe, en gran medida, a que la Importación Temporal de Mercancías genera “de facto”, una desregulación significativa en dicho ámbito y especialmente en el de servicios, en el que, de hecho, el “Régimen de Importación Temporal o Ley de Maquila”, es el mecanismo mediante el cual, se permite a las empresas transnacionales de los países desarrollados, importar toda clase de servicios, sin necesidad de contar con políticas y estrategias explícitas para ello.

Origen

El origen de las industrias maquiladoras se remonta a la etapa de la revolución industrial, que dio lugar a la subcontratación. Al principio de la revolución, se generaron las grandes empresas

verticales, que hacían de todo. A medida que fueron desarrollándose, por razones de costos, comenzaron a subcontratar a empresas más pequeñas de su entorno. Después de eso, fue expandiéndose a toda Inglaterra y, posteriormente, pasó a Europa. Allí comenzó la subcontratación internacional.

El sistema tuvo un gran impulso después de la Segunda Guerra Mundial, en parte por la ayuda económica que vino con el Plan Marshall, y de ahí pasó también a Japón. Fue precisamente el Japón, en la posguerra, el que desarrolló un plan de industrialización dado a conocer con el nombre de “Shitauke”, que implicaba un esquema de horizontalización de las grandes industrias. Así se desarrollaron empresas con una matriz grande, que subcontrataba a cuatro o cinco grandes subcontratistas, y éstas a su vez, a docenas de otras empresas, y así sucesivamente. Llegó hasta las microindustrias, prácticamente. Inclusive, había pequeñas unidades que se dedicaban a la fabricación de una sola pieza. El sistema tuvo fuerte impacto, sobre todo, en la industria automovilística.

Cuando el sistema se saturó en Japón, pasó a Corea; después a Taiwán, Singapur, Hong Kong y, más recientemente, Vietnam.

¿Cómo llegó a América Latina?

La Maquila llegó a América del Norte, a medida que las empresas japonesas comenzaron a avanzar hacia el mercado de este continente. El “programa bracero”, del gobierno de Estados Unidos, llegó a su fin en 1964. Con ello se pretendía, de la noche a la mañana, limitar la entrada de connacionales, que ansiaban formar parte del sueño americano.

Ante esa situación, México decidió que una forma de dar trabajo a la población, sería con la implementación del Programa de Industrialización Fronteriza. Así nace de manera oficial la Maquila, en el año 1965, aunque los flujos de migración no se redujeron, ya que de acuerdo con Francisco de Alba, investigador del Colegio de México, el patrón migratorio de los años ‘70 y ‘80 se profundiza en los ‘90.

La maquila funciona en esa zona, sobre la base de un programa de EEUU, que permite la exportación de productos americanos, insumos, partes y componentes, a terceros países para que se les dé cualquier proceso de valor agregado y vuelvan a entrar a EEUU, libres de impuestos, menos el correspondiente a ese valor agregado en México. Esto, hizo que la maquila mexicana surgiera como una herramienta dentro del TLC y favoreciera a los Estados Unidos y al gran crecimiento mexicano, que mediante eso se ha convertido en la octava economía mundial, por el volumen de sus exportaciones.

Se calcula que cerca de 5.000 industrias maquiladoras están instaladas en México. Éstas, dan ocupación a aproximadamente 1.700.000 trabajadores, con el resultado de que entre enero y mayo del año 2000, este país exportó por un total de 65.000 millones de dólares, de los cuales más de 30.000 millones correspondieron a operaciones de las maquiladoras, sin inversión por parte del estado mexicano, es decir, netamente inversión extranjera.

La experiencia mexicana

Las maquiladoras tienen la característica de utilizar la mano de obra competitiva de los mexicanos, en el proceso de producción o de manufacturación, siendo los demás componentes importados de los EEUU o de otros países. La ley mexicana permite también estas operaciones, con el objetivo de atraer la mayor cantidad de equipamientos y máquinas del extranjero.

La mayoría de las industrias maquiladoras están ubicadas a lo largo de su frontera con los Estados Unidos. De manera constante, las empresas maquiladoras son blanco de críticas, ya que se considera que son unidades fabriles con precarias condiciones de trabajo. Pero lo cierto es que muchas de ellas son modernos centros de producción, con tecnología de punta, como las plantas de Sony, Hasbro y Sharp, una de las últimas grandes empresas maquiladoras en instalarse en ese país.

De acuerdo con informes de la Secretaría de Comercio de México, uno de cada 10 empleos

en el país lo genera el sector maquilador. Durante el primer semestre de 2000, los programas de maquila vigentes ascendieron a 4.500 y se solicitaron 410 ampliaciones. De las empresas que cuentan con programa de maquila, el 67% se localiza en la zona norte del país, mientras que el 33% restante, en diversas áreas del interior.

Con ello, el desarrollo maquilador mexicano ya no se ubica solamente en la franja fronteriza del

país, sino que la tendencia es cada vez más hacia el interior, en especial se destaca el caso de Yucatán, donde se ha establecido un importante número de maquiladoras del sector textil.

Los principales aportes de la industria maquiladora de exportación a México son: la generación de empleos, la transferencia de tecnología y la generación de divisas o valor agregado. Entre las diez (top ten) primeras industrias maquiladoras de México (año 2000) se pueden citar:

Ranking 2000	Nombre de la Empresa	Empleos	Número de plantas	País de origen	Sector industrial
1	DELPHI AUTOMOTIVE SYSTEM	61.096	33	EEUU	Automotor
2	YAZAKI CORPORATION	35.000	35	JAPÓN	Automotor
3	LEAR CORPORATION	21.060	16	EEUU	Automotor
4	THOMSON CONSUMER ELECTRONIC (RCA)	16.548	6	EEUU	Automotor
5	FORD MOTOR COMPANY	14.475	9	EEUU	Automotor
6	SONY CORPORATION OF AMERICA	14.475	9	EEUU	Electrónica
7	ALCOA FUJIKURA LTD.	10.930	10	JAPÓN	Automotor
8	KEMET CORPORATION	9.200	8	EEUU	Electrónica
9	A. O. SMITH CORPORATION	8.771	12	EEUU	Electrónica
10	BREED TECHNOLOGIES INC.	8.772	10	EEUU	Automotor

Definición de Maquila paraguaya

Es un régimen legal de subcontratación internacional, en virtud del cual empresas domiciliadas en el exterior se instalan en el país por sí mismas, o subcontratando a empresas paraguayas constituidas específicamente para el efecto, o a empresas ya constituidas y orientadas a la producción para el mercado nacional y que tengan capacidad ociosa, con el objetivo de realizar procesos parciales o totales, industriales o de servicios, sobre bienes tangibles o intangibles, admitidos temporalmente en el país y con destino de exportación

Cómo funciona la Maquila paraguaya

En un ejemplo sencillo, suponiendo que la empresa Microsoft de los Estados Unidos, subcontrata los servicios de una empresa paraguaya para que ensamble computadoras destinadas al mercado brasileño.

Para ello, introduce al Paraguay máquinas, partes y componentes e insumos necesarios para ensamblar las computadoras, que una vez terminadas, siguen viaje a su destino, como "Hecho en Estados Unidos", pagando los impuestos de la importación en Brasil.

La figura legal que utiliza se conoce en la terminología aduanera como de "Admisión Temporal", reconocida por la legislación paraguaya, la del Mercosur, por la de todos los países miembros y por las normas de la Organización Mundial de Comercio.

En nuestro ejemplo, las partes y componentes para las computadoras de Microsoft no pagarían impuestos al ingresar al Paraguay, y quedarían en carácter de suspensión temporal, debido a que están destinados al Brasil. Legalmente, es como si no hubiesen ingresado al territorio nacional. En este caso, el Paraguay solo es utilizado como una plataforma intermedia para que el producto llegue a su destino final.

El rol de la empresa maquiladora es cumplir el subcontrato con la empresa matriz y volver a entregar el producto a ésta, o al importador, cobrando por el correspondiente valor agregado.

Aspectos legales

El marco jurídico de este régimen incluye: la Ley Nº 1.064/97 “De Maquila”, que cuenta con 31 artículos, y el Decreto Nº 9.585/00, que reglamenta la Ley, y cuenta con 171 artículos. Dentro de ese contexto se puede destacar:

1. ¿Quiénes pueden acogerse a los beneficios de esta Ley?

Cualquier persona, física o jurídica, nacional o extranjera domiciliada en el país, y que se encuentre habilitada para realizar actos de comercio, puede solicitar la aprobación de un programa de maquila de exportación.

2. ¿Dónde pueden instalarse?

En cualquier parte del territorio nacional, con la única limitación dada por los programas nacionales, departamentales y municipales de desarrollo urbano y cuestiones medioambientales. Además, constituye un apoyo al mandato constitucional de la descentralización, por vía de la desconcentración industrial.

3. ¿Con qué figura?

Las maquiladoras podrán constituirse en cualquiera de las formas establecidas en la Ley, como Sociedades Anónimas (SA), en Comanditas, de Responsabilidad Limitada (SRL), sucursales de empresas extranjeras o empresa individual con responsabilidad limitada.

4. ¿Con qué exigencias en relación al o los propietarios?

Pueden establecerse empresas maquiladoras ciento por ciento extranjeras, nacionales o joint ventures. Ley 117/91 “De inversiones”, que ofrece las mismas garantías a las inversiones nacionales y extranjeras.

5. ¿Con qué exigencias en relación al capital?

Pueden establecerse empresas maquiladoras con hasta el ciento por ciento de capital extranjero, nacional o joint ventures.

6. ¿Qué y cuánto pueden producir?

No tienen restricción alguna. Las empresas deciden qué o cuánto deben producir, con las únicas limitaciones impuestas con relación a productos sujetos a cuotas de importación o a permisos especiales.

7. ¿Que tipos de operaciones (programas de Maquila) se pueden realizar dentro de este sistema?

a) Maquila: Empresa nacional que se constituye para realizar, bajo contrato con una empresa matriz extranjera, procesos industriales o de servicios, totales o parciales, sobre bienes tangibles o intangibles, admitidos temporalmente y con destino de exportación.

b) Submaquila: Que implica la capacidad de la maquiladora de subcontratar nuevamente a otra empresa (maquiladora o no), siempre que se trate de un complemento del proceso productivo de la actividad objeto del programa, para reintegrarlo a la maquiladora que contrató el servicio para su ulterior exportación.

c) Maquila de Servicios: Consiste en el aprovechamiento en el extranjero de servicios prestados por residentes en el país. La exportación de servicios es un concepto que no se hallaba expresamente establecido en nuestra legislación.

d) Maquila de Servicios Intangibles: Tiene por objeto otorgar un valor agregado intelectual, o de otra naturaleza similar, a bienes intangibles, que pueden ingresar y exportarse de dicha forma, o transformarse en bienes tangibles, y viceversa.

8. Modalidades o formas de operación de las maquiladoras

a) **Plantas Gemelas (Twin Plant):** Industrias extranjeras quedan habilitadas a establecer en el país una planta complementaria a su estructura de producción. Maquiladoras y Plantas Gemelas no son términos idénticos, si bien todas las “plantas gemelas” maquilan, no todas las “Maquiladoras” tienen plantas gemelas en el extranjero.

b) **Maquila Pura (Duty Free):** Es cuando las matrices extranjeras proveen de todo el equipamiento administrativo y técnico, tecnología, capacitación, maquinarias, insumos y componentes, inclusive financiamiento y ejercen la administración y el control de la producción, mientras el maquilador provee el servicio y cobra por el mismo.

c) **Programa Albergue (Shelter):** Empresas a las que se les aprueban programas, que sirven para realizar proyectos de exportación por parte de empresas extranjeras que facilitan la tecnología y el material productivo, pero sin operar directamente dicho proyecto.

d) **Subcontratación (Subcontracting):** En este caso, la maquiladora es propietaria de las instalaciones, maquinarias y equipos, ejerciendo su propia administración y control de la producción, y haciéndose cargo de toda la importación y exportación, recibiendo de la matriz, todas las materias primas, así como los insumos y componentes, con un sistema de facturación por pieza o unidad de producción.

e) **Maquila por Capacidad Ociosa:** Puede desarrollarla toda persona o empresa, establecida y orientada a la producción para el mercado nacional, si posee capacidad ociosa en sus instalaciones.

9. Modalidades de Contrato entre empresa matriz y maquiladora, para equipamiento de las unidades productoras.

a) **Contrato de Compra-Venta:** Que a su vez puede tener su propio sistema de financiamiento, de libre discusión entre las partes.

b) **Contrato de Leasing:** arrendamiento con compromiso de compra-venta.

c) **Contrato de Comodato:** La matriz provee por este medio, gratuitamente, todas las maquinarias y equipos necesarios para el funcionamiento de la unidad productora.

Aspecto fiscal

- **Figura fiscal:** Sistema de Cuentas Corrientes, Admisión Temporal, maquilado y devolución al exterior, previo cálculo de mermas y desperdicios y cancelación de la Admisión Temporal.
- **Tratamiento fiscal:** Las maquiladoras estarán estructuradas como Centros de Costos de Producción.
- **Ventas en el mercado nacional:** La Ley, en su Capítulo VII, autoriza a las maquiladoras a vender parte de su producción en el mercado nacional, limitándolo al 10% adicional al volumen exportado en el último año, con la exigencia de mantener el mismo control y normas de calidad que aplican para sus productos de exportación.

Aspecto aduanero

1. **Régimen de Importación:** Las maquiladoras operarán bajo la figura legislada, vigente en el Código Aduanero, Sección II: “Admisión Temporal”; en el Reglamento del mismo, en su Capítulo IV: “De los regímenes aduaneros especiales”, Sección II: “Admisión Temporal” y en el Código Aduanero del Mercosur, en su Sección 4 “Regímenes suspensivos de importación”, que incluye los casos de perfeccionamiento. El Convenio de Kyoto, reconoce dos modalidades y las trata por separado; ambas tendrán aplicación por parte de las maquiladoras.

a) El anexo E-5 trata de la “Admisión Temporal con reexportación en el mismo estado”, que como régimen aduanero, es

la verdadera “Admisión temporaria” y que en la maquila se refiere a:

- Los bienes de capital, que luego de terminados los respectivos programas, deberán ser devueltos al país de origen, en el mismo estado en que llegaron, o nacionalizados pagando todos los impuestos correspondientes como si fuera una importación. En este punto, está una de las mayores ventajas reales para el país, cual es la posibilidad de que estas modernas plantas de producción, pasen a ampliar y mejorar la base industrial nacional. En este punto, la Ley 60/90 ayudará a que esto se facilite.
- Bienes finales que arriban al país con desperfectos, que retornarán al extranjero, después de haber sido reparados.

b) El anexo E-6, se ocupa de la “**Importación Temporal para el Perfeccionamiento Activo**”. El agregado “para el perfeccionamiento activo” es establecido para las mercaderías que ingresan al país para sufrir modificación o elaboración y persigue dos fines fundamentales: Creación de fuentes de trabajo para la mano de obra nacional y la utilización de la habilidad técnica nacional, e impulso indirecto a las exportaciones, a través de la subcontratación.

2. Régimen de Fianzas: Los bienes de capital o de producción, admitidos temporalmente en el país, deberán garantizar los montos de los gravámenes eventualmente aplicables, conforme a las disposiciones relativas a las fianzas legisladas en el Código Aduanero, en su Capítulo II, Artículo 189, “Exigibilidad de los gravámenes”, que dice: “Cuando la operación o régimen aduanero exigiere afianzamiento para su realización, las garantías admisibles serán la hipotecaria, la fianza bancaria o póliza de seguro y la fianza en efectivo.

Las garantías deben cubrir el monto de los gravámenes aduaneros, las multas o el valor de las mercaderías según corresponda, y serán otorgadas por un plazo de hasta doce meses prorrogables. Las garantías devenga-

rán un interés del 1% mensual sobre el monto garantizado”. El Reglamento del Código, lo hace en su Título IV “Régimen impositivo”, Capítulo I “Exigibilidad de los gravámenes”. Asimismo, en el Código Aduanero del Mercosur, es tratado en su Título VIII “Obligación Tributaria Aduanera”, Capítulo IV “Garantías” y Derivadas a las Normas de Aplicación.

Aspecto tributario

- 1. Para las Maquiladoras:** Se establece un régimen de Tributo Único Maquila, equivalente al 1% sobre el **Valor Agregado en Territorio Nacional**.
- 2. Para las Submaquiladoras:** Se establece un gravamen del 1%, en concepto de Impuesto a la Renta sobre el **Valor Agregado en Territorio Nacional**.

¿Qué es Valor Agregado en Territorio Nacional?

- a) Bienes adquiridos en el país para cumplir con el contrato de maquila y submaquila.
Son los bienes adquiridos localmente por la maquiladora, o importados en forma directa al país por el maquilador o submaquilador.
- b) Servicios contratados
 - En concepto de energía eléctrica, agua, teléfono, otros similares.
 - Servicios profesionales independientes.
 - El precio del servicio de realizar el proceso de maquila en el país (diferencia entre el importe percibido por el servicio de maquila y el costo del proceso de maquila)
 - Costo del servicio de transporte.
 - Costo de financiamiento del capital operativo de la fábrica.
 - Seguros de planta industrial, materias primas y productos terminados.
 - Obligatoria, depreciación de maquinaria sin que resulte relevante que sea importada o haya ingresado temporalmen-

te, o esté en el país en condiciones de préstamo.

- Costos de arrendamientos pagados, sea por plantas, equipos, oficinas u otros.
- Demás servicios contratados, no detallados anteriormente.

c) **Salarios pagados en el país:** Deberá comprender las cargas sociales inherentes.

Aspectos medioambientales

Todo lo que respecta a las cuestiones ambientales, se derivan a las leyes, reglamentos y ordenanzas correspondientes y vigentes en el país.

Aspectos laborales

Todo lo que atañe a esta área, queda derivado al Código Laboral Nacional, para las cuestiones de fondo, y al Código Procesal Laboral, para las de forma.

Ventajas de la Maquila paraguaya

- Movimiento financiero e inversión en equipos y plantas industriales de las empresas domiciliadas en el extranjero.
- Contratación de mano de obra local. Para ello, las industrias maquiladoras están sujetas al cumplimiento de todas las normas laborales establecidas en el Código Laboral.
- Capacitación de la mano de obra paraguaya.
- Oportunidad de desarrollo profesional.
- Aprendizaje de métodos modernos de operación, producción y administración de plantas.
- Generación de negocios de diversos tipos.
- Captación de divisas para el país.
- Contribución al crecimiento económico de todos los departamentos donde se ubiquen las plantas maquiladoras.

- Creación de polos de desarrollo nacional.
- Transferencia de tecnología de punta, ya que las matrices incorporarán equipos, y para utilizarlos aportarán diferentes normas de calidad, producción, marketing, etc.

Si la industria y los empresarios nacionales se ponen a la altura de las circunstancias y pueden producir con calidad y buen precio, podrán también proveer a las maquiladoras de materias primas, insumos, componentes, embalajes, servicios, con lo cual habría un efecto multiplicador importante para el desarrollo económico y social del país.

Esquema del programa maquilador paraguayo

La primera etapa del programa maquilador paraguayo, acompaña un “Plan de Reconversión Industrial, vía subcontratación”, que prevé un proceso de transferencia real de tecnología, capacitación, incluso capitalización de las empresas y del país, sin endeudamiento del sector público, cuyos recursos generados por éstas, deben ser destinados, entre otros, a la ejecución tenaz de un “Curso de Desarrollo Tecnológico” diseñado y que incorporará a todos los niveles del ámbito educativo y de capacitación profesional del país, que consta de una primera etapa de Transferencia de Primer Orden = Maquila.

A partir de ésta, empezarán a producirse las transferencias de tecnología por intermedio de la Subcontratación de empresas paraguayas vía Submaquila, Maquila por Capacidad Ociosa y, en forma indirecta, a través de la proveeduría nacional de bienes y servicios, públicos y privados, dando inicio al proceso de Asimilación, Absorción, Difusión, Adaptación, Institucionalización, Generación, Innovación.

Con importantes efectos en la economía, como resultado de la incorporación de un nuevo producto al mercado, así como la aceptación y comercialización de la tecnología autóctona generada, que dará lugar a la última etapa de un Curso de Desarrollo Tecnológico, que es el proceso de Transferencia de Segundo Orden, en el que la

economía –antes receptora de tecnología–, exporta la nueva a otras economías, repitiéndose así el ciclo, por medio de los mismos mecanismos de inversión.

Ése sería el momento oportuno para revisar actitudes y tomar decisiones puntuales, con respecto a la aprobación o renovación de programas de Maquila en el país, y para la fijación de nuevas metas o la gradual eliminación del programa maquilador paraguayo, que ya habrá cumplido su misión, dejando al país una estructura industrial moderna, en un plazo de 12 a 15 años, que se estima es el tiempo prudencial que requeriría el proceso de capacitación, en todas las áreas y niveles.

De lo mencionado, se desprende que el éxito del programa maquilador paraguayo y del proceso de subcontratación –Transferencia de Primer Orden–, adaptación e innovación tecnológica y reconversión industrial, dependerá en gran parte de la política interna en materia de ayuda gubernamental, en forma de apoyo administrativo, financiero, técnico y de desarrollo de programas de investigación científica, pues la evidencia empírica permite suponer una fuerte relación entre los procesos de maquila y subcontratación de empresas nacionales y de transferencia y adaptación de tecnologías.

Es importante indicar que la Ley de Maquila paraguaya está basada en la mecánica del modelo mexicano, en razón de que, desde el punto de vista jurídico, es el único de los modelos de desarrollo vía subcontratación internacional, factible de ser compatibilizado con la normativa Mercosur, pues los modelos basados en “Zonas Francas”, “Puertos Libres”, “Estados Libres”, “Áreas de Libre Comercio”, “Zonas de Procesamiento para la libre Exportación Asiática”, no son del todo viables ni compatibles con la citada normativa.

Pero, desde el punto de vista de la “política maquiladora”, el programa maquilador paraguayo tendrá componentes y objetivos similares a los de los regímenes de subcontratación asiáticos, especialmente el coreano, muy exitoso desde el punto de vista de la “promoción y establecimien-

to de la inversión extranjera en el país”, con el objetivo expreso de la gradual y sistemática incorporación al esquema maquilador paraguayo, de los recursos humanos, la industria y materias primas nacionales.

Con esta Ley, el Paraguay, en virtud de su inmejorable posición geográfica y ventajas comparativas en la región, servirá como plataforma para intermediar en la estructura de producción y del comercio intraMercosur. También servirá para acceder con ventajas a los mercados de los países miembros del Tratado de Asunción y/o de plataforma de exportaciones de productos del Mercosur al resto del mundo.

Resumen del esquema del programa maquilador paraguayo

Primera Etapa: Implementación de la Ley 1.064/97 “De Maquila”.

- Instalación de maquiladoras en todo el país, con impacto en la economía local y en la creación de nuevos polos de desarrollo.
- Generación de empleos.
- Impuestos, tasas, fianzas.
- Externalidades.
- Todos los servicios públicos y privados.
- Adquisición, arrendamientos, construcciones instalaciones, etc.

Todos implican ingresos netos de divisas, capitalización sin endeudamiento público, impacto en la balanza comercial y de pagos.

Segunda Etapa: Integración Nacional.

- Subcontratación de empresas paraguayas como submaquiladoras, maquila por capacidad ociosa, especialmente las MPyMES.
- Compra de materias primas y productos de la industria nacional = Fomento de las Exportaciones en forma indirecta, en este sistema.
- Parques Industriales y desarrollo de Zonas Francas.

- Inversión directa (Ley 60/90) como complemento para cumplir con las reglas de origen Mercosur.

Tercera Etapa: “Made in Paraguay” 100%.

- Equipamientos.
- Transferencia de tecnología de punta.
- Capacitación de empresarios, profesionales, técnicos y mano de obra en general.
- Capitalización.
- Creación de nichos de mercado en el Mercosur y fuera de él.
- Curso de Desarrollo Tecnológico, a fin de que a partir de las transferencias de primer orden, maquiladoras, se llegue a las de segundo orden = Exportación de Tecnología Nacional, tras un proceso de adaptación e innovación de las tecnologías incorporadas para maquila.

Mercosur y la Maquila paraguaya

Con la formación del Mercosur, se abrieron varias puertas al desarrollo económico y social de la región. En nuestro país, cuyo nivel de desarrollo económico está por debajo de sus socios del área, principalmente Brasil y Argentina, se abre una gran incógnita acerca de cómo y de qué manera afectará la integración, dentro de un marco de grandes y marcadas diferencias, y cómo habrá que adecuarse a ella.

El Mercosur se encuentra en una etapa de transición. Aún existen diferentes tipos de trabas para llegar a un verdadero Mercado Común. Se nota también un dominio de los dos grandes del bloque, con lo que surge la pregunta de si Paraguay, en la situación actual, puede negociar e integrarse favorablemente.

Como una alternativa hacia una mayor integración y el cambio sustancial del país surge el Régimen Legal de Subcontratación Internacional, llamado Ley de Maquila, por medio del cual el Paraguay puede llegar a un mejor marco dentro del Mercosur y cambiar un sistema netamente

comercial a través de la frontera, por un régimen de producción, sobre la base de inversiones internacionales, que acarrearán múltiples ventajas, tanto a nivel económico y social, y nos harán avanzar hacia el desarrollo.

Este sistema debe ser utilizado por nuestro país dentro del Mercosur, considerando la Maquila como una opción para ingresar a nuevos mercados con costos más competitivos, capaz de generar empleos en ambas partes de la frontera.

La maquila mexicana no es similar a la paraguaya, aunque ambas se basan en la misma estructura. Para empezar, se puede decir que el TLC no posee un arancel externo común; México está dividido en estados; rige el valor agregado nacional de solo un 21%, y no del 60% como en esta parte, lo cual asegura una mayor utilización de las materias primas nacionales y del Mercosur para la terminación de los procesos productivos.

Las reglas del Mercosur se encuentran en proceso de convergencia hacia un Arancel Externo Común (AEC). Algunos productos no entran bajo este régimen arancelario, en los casos de insumos de extrazona que superen el 40% del valor FOB total de producto. Según disposiciones del Mercosur, los productos se consideran originarios del bloque cuando:

- Los productos elaborados íntegramente en el territorio de cualquiera de los estados partes, que se realizan utilizando única y exclusivamente materiales originarios de los miembros del bloque.
- Los productos cosechados o recolectados, nacidos, criados en sus territorios o en sus aguas territoriales, patrimoniales y zonas económicas exclusivas, aún cuando hayan sido sometidos a procesos primarios de empaques y conservación, necesarios para su comercialización, y que no impliquen cambio en la clasificación de la nomenclatura.
- Los productos que utilicen en su elaboración materiales no originarios de los estados partes, y como resultado del proceso, adquiera

ran una nueva individualidad, caracterizada por el hecho de estar clasificados en la nomenclatura común del Mercosur, en una posición arancelaria diferente a los mencionados materiales, “excepto en los casos en que se considere necesario el criterio de salto de posición arancelaria, más valor agregado del 60%”.

No obstante, no son considerados originarios los productos resultantes de las operaciones o procesos efectuados en el territorio de un estado parte, cuando en esas operaciones o procesos fueron utilizados exclusivamente materiales o insumos no originarios del Mercosur, y consistan apenas en montajes o embalajes, fraccionamiento en lotes o volúmenes, selección, clasificación, marcación, composición de surtidos de mercaderías o simples diluciones en agua u otra sustancia, que no alteren las características del producto originario o procesos equivalentes.

En los casos en que los procesos de transformación realizados no impliquen cambios de posición en la nomenclatura común del Mercosur, el valor CIF –Puerto de Destino o CIF–, Puerto Marítimo de los insumos de terceros países, no debe exceder el 40% del valor FOB de las mercaderías de que se trate.

Insumos de extrazona con destino a extrazona: Este sería el caso de una empresa que obtenga un contrato de Maquila de procedencia extrazona, como Asia, EEUU o Unión Europea, con destino de reexportación a extrazona. Esta situación no afecta en nada las cláusulas del Mercosur, porque el producto no se destina al mercado de ninguno de los países miembros.

En caso de que la empresa decida vender el 10% de su producción en el mercado nacional, tal como lo autoriza la Ley, la empresa deberá abonar los aranceles correspondientes, en la proporción fijada en el régimen aduanero del Mercosur a los productos de extrazona, siempre que el producto fabricado sobrepase en su contenido el 40% del valor FOB establecido como norma de origen.

Insumos de extrazona con destino a intrazona: En este escenario, los insumos para las ope-

raciones de ensamblado pueden provenir del Asia, para su transformación y exportación a los mercados del Mercosur. En este caso, según las reglas de origen del AEC (Arancel Externo Común), los productos ensamblados serán considerados originarios del Paraguay de acuerdo con las normas de origen vigentes.

En otras palabras, se abonará la tasa del AEC, siempre que los insumos provenientes de extrazona para la fabricación del bien, sobrepasen el 40% del valor FOB de los bienes. En caso de que el porcentaje sea superior, deberá abonarse el AEC correspondiente, situación que puede resultar no muy competitiva para ciertos productos.

La misma situación se aplica al 10% de la producción que se destina al mercado nacional. Esto es, se deberá abonar el arancel de extrazona para su ingreso al mercado local. Esta situación es la que plantea mayores conflictos dentro del Mercosur, porque, dada la imagen negativa del Paraguay, los países socios temen que el territorio paraguayo sirva de plataforma para la introducción de productos de extrazona, principalmente asiáticos, y coloquen a la industria regional en situación desventajosa. En lugar de ser una operación de Maquila, podría convertirse en una operación de “maquillaje”.

Insumos de intrazona con destino a extrazona: En esta situación, las empresas obtienen un contrato con una firma que les provee de insumos desde países del Mercosur, pero la producción está destinada al mercado asiático, norteamericano, europeo o latinoamericano.

Las ventas a estos mercados no afectan las cláusulas del Mercosur; las que se realicen al mercado nacional estarán exentas del pago de aranceles, dado que las materias primas provienen de los países socios. Los favorecidos serán los consumidores paraguayos y turistas que realicen compras en el país, que podrán adquirir productos de calidad a un menor precio.

Insumos de intrazona con destino a intrazona: Esta situación puede ser la más frecuente. Las empresas obtienen insumos y maquinarias de los países socios y destinan la producción fi-

nal a esos mercados. La venta al mercado paraguayo del 10% de la producción no estaría afectada por el AEC. En esta situación, la producción

en el Paraguay se realizaría, exclusivamente, para aprovechar los beneficios del menor costo de mano de obra y el impuesto único del 1%.